

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő témában: „Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a külföldre irányuló közösségi segélyekhez történő hozzáférésről”

(COM(2004) 313 final – 2004/0099 (COD))

(2005/C 157/18)

2004. augusztus 15-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fent említett témában.

Az EGSZB ide vonatkozó munkáival megbízott „Külkapcsolatok” szekció 2004. november 9-én elfogadta véleményét (előadó J. M. ZUFIAUR NARVAIZA).

2004. december 15–16-án tartott, 413. plenáris ülésén (a december 15-i ülésen) az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 145 igen szavazattal, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt:

1. Bevezetés

1.1 A fejlesztési segélyek hatékonyságának a tranzakciós költségek csökkentése révén történő növelésére való törekvés folyamatos igazodási folyamat elindítására készítette az adakozók közösséget. Ezt tükrözi a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Fejlesztési Segítségnyújtási Bizottságának (DAC) – az adakozókat egybefogó és politikájuk harmonizálására törekvő szervezet – álláspontja is.

1.2 Több évtized tapasztalata alapján általános az egyetértés abban, hogy az a gyakorlat, miszerint a segélyeket közvetett vagy közvetlen módon összekapcsolják áruknak vagy szolgáltatásoknak az adományozótól való megvásárlásával, nemcsak összeférhetetlen a fejlesztési támogatás célkitűzéseivel, de annak hatékonyságát is csökkenti. Az adományozó országban állami vagy magáncégektől származó áruk megvásárlására vagy szolgáltatások igénybe vételére történő lekötöttség – nyilvánvalóan konkurencia nélkül – magasabb költségekkel jár és a korrupciónak is kedvez. Az effajta gyakorlatok sorozatos torzulásokat okoztak a belső piacon és a piaci verseny uniós szabályait is áthágták, főleg az egyenlő elbánás és a megkülönböztetésmentesség elveit illetően.

1.3 Ennek eredményeképpen az adományozókat az utóbbi években igencsak foglalkoztatta ez a probléma, s végül az OECD/DAC 2001 márciusában elfogadott egy ajánlást arról, hogy az állami támogatások ne kötődjenek a legelmaradottabb országok fejlesztéséhez. Ez jelenti azóta ezen a téren a kiindulópontot. A DAC ajánlásának háttérben meghúzódó szándék a segélyek tranzakciós költségeinek 15–30 %-os csökkentése. A Világbank adatai alapján a segélyek teljes függetlenítése ezeket a költségeket 25 %-kal csökkentheti.

1.4 A Közösségen belül ezt a megközelítést 2002 márciusában az Általános Ügyek Tanácsának a barcelonai Európai Tanács ülésével párhuzamosan megtartott ülésén fogadták el a fejlesztés finanszírozásáról szóló, Monterrey-ben megrende-

zendő nemzetközi konferencia előkészítésének keretében. A tanácsülés végén megállapodás született arról, hogy az Európai Unió meg fogja valósítani a DAC ajánlását a segélyeknek a legkevésbé fejlett országoktól való függetlenítéséről, miközben az EU-ACP keret árkedvezmény-rendszere is megmarad. A Tanács, majd a Parlament (Jelentés az Európai Bizottságnak a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez címzett közleményéről – Függetlenítés: a segélyek hatékonyságának növelése (COM(2002) 639 final – 2002/2284 (INI) A5-0190/2003)) is támogatja a függetlenítést három teljesítendő feltételre alapozva: regionális és interregionális integráció, az intézmények és a kapacitás fejlesztése a kedvezményezett országokban és a verseny torzulásának elkerülése az adományozó és a kedvezményezett országok között. Ehhez hozzá kell venni a viszonyosság és a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés elvét is.

1.5 Ezt az álláspontot a közösségi testületek által írott számos további közlemény is kifejti – ezeket a rendelettervezet idézi is. Meg kell még alkotni, és gyakorlati formába kell önteni a különféle, Közösségen kívüli segítségnyújtási eszközök hozzáféréseinek feltételeit. Ez a javaslat erre a szükségletre kíván választ adni.

1.6 Minthogy az Európai Fejlesztési Alap (EFA) és a Közösség költségvetése keretében igénybe vehető eszközök jogi természetükben még mindig eléggé különbözőek, logikusnak tűnik két párhuzamos folyamatot létrehozni. Az Európai Bizottság nemrégiben készült, „Közös jövőnk építése: a kibővített Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007–2013⁽¹⁾” című közleménye biztosít keretet ehhez a rendeletjavaslathoz. Azonban nem szabad elfeledkezni arról, hogy az EFA támogatási eljárása meghatározó a jövőre nézve, ha az alap az EK költségvetése alá kerül. Emiatt ez a rendeletjavaslat csak a közösségi költségvetés hatálya alá tartozó eszközökre terjed ki. Amikor az EFA a közösségi költségvetés része lesz, az is ennek a rendelettervezetnek a hatálya alá kerül majd⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2004) 101 final, 2004. 02. 10.

⁽²⁾ Pillanatnyilag nehéz megjósolni, mikor fejeződik be az a folyamat, amelynek során az EFA az EK költségvetésének részévé válik.

1.7 A Közösségen kívüli segélyhez való hozzáférésről szóló rendeletjavaslat tehát egyszerre időszerű és teljesen indokolt, mind a fent hivatkozott közösségi intézmények elkötelezettségei, mind pedig a rendelettervezet magyarázó megjegyzéseiben említett szubszidiaritási és arányossági kritérium alapján.

2. Külön megjegyzések

1. cikk – Hatály

2.1 Az EGSZB-nek nincs ellenvetése. A rendelet hatálya megfelelő, tisztán kimondja, hogy bizonyos eszközökre, mint például a költségvetési támogatásra, nem vonatkozik. Az I. mellékletben levő lista pontos.

2. cikk – Meghatározás

2.2 Az EGSZB egyetért a rendeletben szereplő állásponttal, mely szerint azt a pénzügyi szabályozás és más, az Európai Közösségek általános költségvetésére vonatkozó eszközök alapján kell értelmezni.

3. cikk – Alkalmazhatósági szabályok

2.3 A különböző kategóriák eszközök szerinti kialakítása logikusnak tűnik. A földrajzi vonatkozású eszközökre – ilyenek a regionális integrációt és a kapacitásfejlesztést erősítő eszközök – vonatkozó specifikáció úgyszintén megállja a helyét. A feltételhez kötött támogatás több évtizedes hagyományára és az általa okozott tehetetlenségre való tekintettel az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy szükség van az OECD/DAC listáin szereplő fejlődő vagy átmeneti országokból származó természetes és jogi személyek bevonásának támogatására. A független segélyezés elvének alkalmazása és a közbeszerzési piac megnyitása haszonnal kell járjon a közösségi segélyben részesülő országokra nézve.

4. cikk – Eredetszabályok

2.4 Az előző cikkel összhangban az EGSZB minden, a felszereléssel való ellátásra és az eredetszabályokra vonatkozó pontosítást örömmel fogadott. Az EGSZB a korábbiakhoz hasonlóan⁽¹⁾ szeretné kiemelni, hogy igen szigorúan be kell tartani minden nemzetközileg elfogadott munkaügyi, környezetvédelmi és emberi jogi szabályt és normát. A segélyek függetlenítésének és a piacok megnyitásának összeegyeztethetőnek kell lennie a szociális védelem és a környezetvédelem magas szintű elvárásaival.

5. cikk – Viszonosság nem uniós országokkal

2.5 Az EGSZB teljes mértékben megalapozottnak tartja a cikkben leírt megközelítést, mely szerint nemcsak a formális, hanem a valódi viszonosságot is értékelni kell. Az ezen a területen korábban szerzett tapasztalatok alátámasztják, hogy alapvető elővigyázatosságra, valamint a viszonosságnak az átláthatóság, a következetesség és az arányosság feltételei alapján

⁽¹⁾ Lásd az *Emberi jogok a munkahelyen* című EGSZB-véleményt. Előadó: Heinz Putzhammer és José Ignacio Gafo Fernandez, DOC 260, 2001. 09. 17., 79–85. oldal Lásd még az *Általánosított elsőbbségi rendszer (GSP)* című EGSZB-véleményt: Előadó: Antonello Pezzini, HL C 112, 2004. 4. 30.

történő biztosítására van szükség A kedvezményezett országokra vonatkozó „lehető legnagyobb mértékben” kifejezés az 5. bekezdésben mindezt aláássa. Az EGSZB azt javasolja, hogy hivatkozzon a szöveg a partnerségi elvre, amely a Közösség fejlesztési politikájának, valamint a DAC-nak is alappillére, annak érdekében, hogy minél jobban hangsúlyozza a kedvezményezett országok bevonásának fontosságát.

6. cikk – Kivételek az alkalmazhatósági és eredetszabályok alól

2.6 Az EGSZB véleménye szerint ésszerű, hogy egy ilyen típusú rendelet kivételeket tartalmazzon az alkalmazásra vonatkozó szükséges rugalmasság érdekében. Ez a rendeletben leírt okok – sürgősség vagy bizonyos termékek és szolgáltatások elérhetetlensége a piacon – esetén, megfelelően indokolt esetben helyénvaló.

7. cikk – Nemzetközi intézményeket vagy nem uniós országokat érintő műveletek

2.7 Az ilyen típusú hivatkozásokat az a tény teszi szükségessé, hogy a segélyek nagy hányada többoldali vagy egyéb mechanizmuson keresztül áramlik, valamint hogy sok műveletet többen is finanszíroznak. Ezért tehát helyénvaló. Óvatosnak kell azonban lenni – különösen ezekben az esetekben –, hogy az adományozók közötti egyenlő bánásmód és a viszonosság ne szenvedjen csorbát.

8. cikk – Humanitárius segély

2.8 A humanitárius segély egyedi természete – amelynek fontossága a nemzetközi porondon egyre növekszik – abban rejlik, hogy már a 1257/96 sz. rendelet is elismert számos kivételt a közösségi jogszabályok alól. Az új partneri együttműködési keretszerződés, amelynek révén a Humanitárius Segélyek Hivatala (ECHO) is belép a pénzügyi testületek sorába, szintén ezt a megközelítést alkalmazza. Ez helyénvalónak tűnik a válsághelyzetekre való reagálások gyorsasága és hatékonysága érdekében; és az is helyesnek tűnik, hogy a jelenlegi rendelet vonatkozik azokra az esetekre is, ahol közbeszerzési eljárásra van szükség.

9. cikk – Gyors reagálási mechanizmus

2.9 Mint a korábbi cikkben, ésszerű, hogy az effajta mechanizmusok kivételes eljárásokat és kritériumokat tartalmazzanak. A módosítás a 6(4)(b) cikkre vonatkozik.

10. cikk – A rendelet végrehajtása

2.10 A célok érdekében a rendelet módosítja a mellékletben szereplő korábbi rendeletek bizonyos részeit. Ez a konkrét intézkedés azért indokolt, mert az 1990-es években nagy számú rendelet jelent meg és az általuk megalkotott eszközök sokfélék. Az „időnként” kifejezés azonban nem tűnik helyénvalónak.

11. cikk – Hatályba lépés

2.11 Nincs észrevétel.

3. Általános megjegyzések

3.1 Ez a Közösségen kívüli segélyhez való hozzáférésről szóló rendeletjavaslat az adományozó szervezetek kialakult alapelveit, valamint a közösségi intézmények és a tagállamok korábbi álláspontjait követi. Így tehát az EGSZB szerint semmi olyat nem tartalmaz, amely ne volna helyénvaló vagy hátrányosan érintené az Unió fejlesztési együttműködését vagy külső intézkedéseit. Éppen ellenkezőleg: úgy véli, hogy segíthet a közösségi együttműködés hatékonyságának növelésében és a híres „három K” szabály (következetesség – kiegészítés – koordináció) betartásában.

3.2 Az EGSZB mindemellett szeretne bizonyos kulcsfontosságú elképzeléseket kiemelni, és számos olyan szempontot ajánlani, ahol a rendelet szigorúbb és pontosabb lehetne:

3.3 Nagyobb hangsúlyt kellene fektetni arra a proaktív szerepre, amelyet a kedvezményezett országoknak a fejlődés kulcsszereplőiként kellene játszaniuk. A függetlenítésnek nem szabad hátrányosan érinteni az érdekeiket, meg kell könnyíteni ezeknek az országoknak a bevonását, amint azt a fent említett nemzetközi dokumentumok és a közösségi intézmények álláspontjai is ajánlják. Az EGSZB mindamellett azt ajánlaná a kedvezményezett országoknak, hogy vegyék át és alkalmazzák az átláthatóság, az egyenlőség, a kölcsönös elismerés és az arányosság elvét a közbeszerzési eljárásokban, valamint a jó kormányzás gyakorlatát, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy mind politikai, mind gazdasági és szociális szempontból fejlődjenek.

3.4 Ennek a rendeletnek a hatékonyabb alkalmazása érdekében a közösségi segélyfolyamatok különféle szempontjait – például az ellátási költségeket, a valós szállítási költségeket vagy az erőforrások mozgósítását – részletesen ki kell elemezni, hogy pontosabban meg lehessen határozni a rendszer szűk keresztmetszeteit és hiányosságait. Bár a rendeletet mind betűjében, mind szellemében az egyszerűsítés és a tökéletesítés hajtja, az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy esetleg új, merev szabályok kerülnek bevezetésre, amelyek további bürokráciához vezethetnek és megakadályozzák a segély gyors folyósíthatóságát.

3.5 Az egész rendeletet úgy kell megalkotni, hogy megfeleljen a nemzetközi szocio-foglalkoztatási és környezetvédelmi normáknak, és vigyázni kell arra, hogy ne tartalmazzon semmi olyat, amely megkönnyítené a foglalkoztatási, szociális vagy környezetvédelmi dömping gyakorlatát. Egyrészt tiszteletben kell tartani a partnerek aktív szerepét a közösségi segélyben részesülő országokban, valamint támogatni kell a társulás elvét, ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni a többi foglalkoztatási, környezetvédelmi és társadalmi normákat sem. A rendelet 4. cikkének erre vonatkozóan utalást kellene tartalmaznia.

3.6 A feltételes segítségnyújtáshoz kötött kötelezettségek saját súlyát tekintik általában a fejlesztési együttműködés eddigi uralkodó modellje egyik korlátjának, amely csökkenti annak hatékonyságát és aláássa a hitelességét, mivel előnyben kell részesíteni a „jótévő” árucikkeit és szolgáltatásait. A függetlenítés önmagában nem cél; inkább eszköznek kell tekinteni – olyan módszernek, amellyel alacsonyabb költséggel nagyobb hatékonyság érhető el. Ebből a szempontból létfontosságú a kedvezményezett országok nagyobb mértékű bevonása, mivel nekik kell saját fejlődésüket kézbe venniük, mégpedig azáltal, hogy támogatják a különféle szociális, munkaügyi és üzleti szervezetek részvételét a folyamatban.

Brüsszel, 2004. december 15.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND